

Pubblicato il 07/04/2021

N. 04121/2021 REG.PROV.COLL.

N. 05523/2020 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio
(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5523 del 2020, proposto da ... srl, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati, con domicilio digitale PEC dai Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio di

contro

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

.....srl, non costituito in giudizio;

per l'annullamento,

previa sospensione dell'efficacia,

degli artt. 5, commi 2, 4, 5, 6, 7, 10, comma 2 e degli allegati V, VI, punti 9, 10, VII del D.M. n.182 del 19 novembre 2019, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n.93 dell'8 aprile 2020, di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 12 gennaio 2021 il dott. Silvio Lomazzi, in collegamento da remoto, in videoconferenza, ex art.25, comma 2 del D.L. n. 137 del 2020 (conv. in Legge n. 176 del 2020);

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

.....srl, iscritta alla Camera di Commercio di, svolge attività di importazione e vendita di nuovi pneumatici, in forma individuale, per circa 3.000 tonnellate l'anno, con 66 dipendenti e un fatturato di €37 milioni per il 2018.

La Società fa anche raccolta e smaltimento di pneumatici fuori uso (p.f.u.), secondo le suddette percentuali di attività: in Sicilia per il 62,50%, in Calabria per il 14,75%, in Puglia per il 6,92%, in Campania per il 5,32%, in Basilicata per il 5,16%, nel resto dell'Italia al di sotto del 2,00%.

In sostanza si vendono copertoni nuovi, si raccolgono e si smaltiscono copertoni usati, intrattenendo rapporti coi gommisti da un lato e con gli smaltitori dall'altro.

In base all'art. 228 del D.Lgs. n.152 del 2006 e al D.M. n.82 del 2011 attuativo, vi è la possibilità di operare in forma singola o associata (tramite consorzi).

Il privato che compra il copertone nuovo, oltre al prezzo, versa un contributo ambientale per il p.f.u., per la raccolta e il recupero, visibile in fattura.

Con D.M. n. 182 del 19 novembre 2019, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 93 dell'8 aprile 2020, in vigore dal successivo 23 aprile 2020, veniva assunto il nuovo Regolamento recante la disciplina dei tempi e delle modalità attuative dell'obbligo di gestione dei p.f.u., con vincolo di adeguamento al nuovo sistema nel termine di mesi 6 dalla predetta entrata in vigore, ex art.10, comma 2.

In particolare nell'art. 5, commi 2, 4, 5, 6, 7 del nuovo Regolamento è previsto che:

2. I produttori o gli importatori che immettono sul mercato del ricambio quantitativi di pneumatici almeno pari a 200 tonnellate annue sono tenuti ad adempiere all'obbligo di gestione degli PFU di cui al comma 1 dell'articolo 228 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sull'intero territorio nazionale, garantendo il raggiungimento degli obiettivi di gestione secondo i parametri di cui all'Allegato V.

4. I produttori e gli importatori di cui al comma 2 allegano alla comunicazione di cui al comma 1 un progetto descrittivo idoneo a dimostrare che il sistema è organizzato secondo criteri di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza e che lo stesso è effettivamente in grado di operare su tutto il territorio nazionale. Il progetto deve contenere gli elementi di cui all'Allegato VI. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha facoltà di richiedere aggiornamenti sullo svolgimento delle attività indicate nel progetto.

5. I produttori e gli importatori di cui al comma 2 dichiarano entro il 31 maggio di ogni anno, mediante il modulo di cui all'Allegato VII, da inserire nel Registro di cui all'articolo 7, le quantità degli PFU raccolte dai punti di generazione nell'anno solare precedente, per ciascuna area indicata nell'Allegato V, nonché la relativa percentuale di realizzazione sull'obiettivo di raccolta.

6. L'attività di gestione in forma individuale può essere iniziata dalla data dell'invio della comunicazione di cui al comma 1. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in caso di accertata carenza dei requisiti di cui al presente articolo, intima di conformare il proprio

sistema entro un termine non inferiore a trenta giorni. La mancata ottemperanza all'intimazione di cui al precedente periodo impedisce la prosecuzione dell'attività da parte dell'istante, fermo restando l'obbligo di gestione di cui all'articolo 228 del decreto 3 aprile 2006, n. 152.

7. La mancata ottemperanza alle richieste di cui al comma 6 costituisce violazione dell'obbligo di gestione degli PFU anche ai sensi del comma 4 dell'articolo 228 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

Nello specifico, per gli operatori individuali con attività dalle 200 tonnellate in su, con l'allegato V veniva imposto anche un target percentuale di raccolta per aree regionali su tutto il territorio nazionale, con l'allegato VI, punti 9, 10 introdotto l'obbligo di indicazione dei criteri di copertura globale mediante l'individuazione degli impianti di recupero e le relative autorizzazioni nonché l'indicazione, per le attività di prelievo e di trasporto, delle informazioni sui soggetti abilitati nelle diverse aree geografiche, con l'allegato VII imposto l'inoltro del prospetto sulle tonnellate di p.f.u. raccolti per ciascuna area.

..... srl impugnava detto D.M. in parte qua, in relazione in particolare al suddetto art. 5, commi 2, 4, 5, 6, 7, all'art.10, comma 2, agli allegati V, VI, punti 9, 10, VII ivi richiamati, laddove è imposto l'obbligo di gestione dei p.f.u. sull'intero territorio nazionale per chi immette sul mercato del ricambio almeno 200 tonnellate di pneumatici, con dimostrazione dell'effettiva capacità di operare su tutto il territorio nazionale, con dichiarazione sull'effettiva quantità di p.f.u. raccolte nelle varie aree, anche in termini percentuali sull'obiettivo prefissato, con obbligo esteso anche ai soggetti che operano in forma individuale, sanzionati ove inadempienti ai suddetti obblighi.

La ricorrente deduceva la violazione del D.Lgs. n. 152 del 2006, degli artt. 3, 9 della Legge n. 241 del 1990, degli artt. 3, 4, 5, 6 della Legge n. 287 del 1990, degli artt. 3, 41, 97 Cost., delle Direttive 2000/53/UE, 2008/198/UE, degli artt.101, 102 TFUE nonché l'eccesso di potere sotto tutti i profili sintomatici e per sviamento.

La Società in particolare ha fatto che presente che il ciclo di vita dei p.f.u., intimamente connesso colla vendita dei pneumatici, si iscrive in un ambito di attività nel complesso di natura commerciale (cit. Cons. Stato, atti normativi, parere n.873 del 2019), con possibilità di risorse aggiuntive rispetto al predetto contributo ambientale; che detto servizio di raccolta dei p.f.u., per come conformato, risulta efficiente, come richiesto dalla superiore normativa, se gestito a breve distanza, dunque prevalentemente in Sicilia, dove ha la sede; che l'obbligo di operare, al di là della soglia minima di 200 tonnellate, su tutto il territorio nazionale comporterebbe una serie di inconvenienti, con frammentazione del servizio, necessità di stipula di nuovi contratti, incremento del rischio di impresa, aggravio di costi e aumento dei prezzi, a scapito della richiesta efficienza; che in sostanza il nuovo D.M. imporrebbe agli operatori singoli di consorziarsi oppure di rimanere in un ambito di attività entro le 200 tonnellate; che dunquesrl dovrebbe ridurre la sua attività dalle 3.000 alle 200 tonnellate, con grave pregiudizio per la propria struttura di risorse umane e

materiali esistente, oppure aderire ad uno dei consorzi già esistenti sul mercato, con irrimediabile perdita della propria autonomia imprenditoriale; che in definitiva detta nuova disciplina introdurrebbe altresì un significativo elemento distorsivo della concorrenza.

La ricorrente segnalava poi in rito che, pur trattandosi di atto normativo, lo stesso risultava immediatamente lesivo e dunque era impugnabile in via diretta, richiamava la disciplina sui termini di presentazione del gravame decorrenti dalla pubblicazione dell'atto, evidenziava l'avvenuta notifica anche a srl, quale Consorzio controinteressato.

Nel merito ... srl, con volume di 3.000 tonnellate, sosteneva che in sostanza la nuova disciplina aveva introdotto un obbligo di gestione in forma associata e dunque un divieto di proseguire la propria attività in forma singola, per di più con obbligo di adeguamento alle nuove disposizioni di soli 6 mesi; che tale regola si poneva in contrasto con la previsione di cui all'art. 228 del D.Lgs. n.152 del 2006 che lasciava gli operatori liberi di decidere in quale modalità soggettiva procedere (cit. Cons. Stato, parere n.1459 del 2018); che risultava violata anche la libertà dell'iniziativa economica privata, di cui all'art. 41 Cost.; che ai fini dell'emanazione del D.M. venivano consultati solo i principali operatori del settore, ovvero i consorzi, che assorbono circa il 90% del volume di attività, con esclusione dunque degli operatori singoli, in violazione quindi del corretto iter procedimentale.

La ricorrente ha fatto presente che l'atto impugnato era affetto pertanto da vizi formali e sostanziali, favorevole in sostanza ai soli Consorzi, quali grandi operatori del settore, eliminando di fatto gli operatori singoli, costretti a scendere in caso al di sotto dell'insignificante soglia delle 200 tonnellate di copertoni immessi sul mercato, con creazione di un oligopolio nonché sviamento dalla finalità principale imposta dalla legge della tutela ambientale.

L'interessata ha sostenuto in altri termini che risultavano travalicati i limiti di ragionevolezza imposti alla discrezionalità amministrativa; che veniva data preminenza alla gestione in forma associata, laddove l'art. 228 del D.Lgs. n.152 del 2006 non operava distinzioni di sorta; che vi era anche contraddittorietà col precedente D.M. n. 82 del 2011.

La Società ha aggiunto che si produceva altresì una disparità di trattamento nell'imporre l'attività su scala nazionale agli operatori singoli oltre che a quelli associati; che veniva disatteso anche il principio di responsabilità da applicare, in base alla normativa comunitaria, agli operatori individuali, imponendo agli stessi di intervenire anche in aree dove non svolgono attività; che venivano violati anche i principi di proporzionalità, adeguatezza e prossimità, non potendo finanche essere imposti obiettivi in forma percentuale di raccolta e smaltimento per ogni parte del territorio nazionale; che, come già detto, veniva meno, del tutto irragionevolmente, la corrispondenza localizzativa tra venduto e smaltito; che anche il termine di 6 mesi

imposto per l'adeguamento alle nuove disposizioni risultava incongruo per riprogrammare la propria attività.

La ricorrente ha sostenuto in ultimo che l'innovativa disciplina regolamentare, producendo una situazione di oligopolio, avrebbe determinato concentrazioni restrittive della concorrenza.

Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare si costituiva in giudizio per la reiezione del gravame, illustrandone con successiva memoria l'infondatezza nel merito.

Con altra memoria la ricorrente ribadiva i propri assunti e ribatteva alle difese dell'Amministrazione.

Con ordinanza n. 5096 del 2020 il Tribunale fissava l'udienza per la definizione della controversia, ex art.55, comma 10 c.p.a..

Con ulteriori memorie il Ministero riaffermava le proprie tesi difensive.

... srl segnalava inoltre che con atto n. 47 del 9 ottobre 2020 aveva dovuto stipulare, come scelta obbligata per sopravvivere e continuare la propria attività, un contratto di adesione al Consorzio, cui affidare la gestione dei p.f.u., fino al 31 dicembre 2021, uno dei tre Consorzi che gestiscono circa l'85% dei p.f.u. sull'intero territorio nazionale.

La ricorrente inoltre depositava repliche.

Nell'udienza del 12 gennaio 2021 la causa veniva discussa e quindi trattenuta in decisione.

Il ricorso appare fondato e va pertanto accolto, per le ragioni di seguito esposte.

Invero l'art. 228 del D.Lgs. n.152 del 2006, che rappresenta la fonte normativa primaria sulla gestione dei p.f.u., così dispone, nei suoi commi 1, 2:

1. Fermo restando il disposto di cui al decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 209, nonché il disposto di cui agli articoli 179 e 180 del presente decreto, al fine di garantire il perseguimento di finalità di tutela ambientale secondo le migliori tecniche disponibili, ottimizzando, anche tramite attività di ricerca, sviluppo e formazione, il recupero dei pneumatici fuori uso e per ridurre la formazione anche attraverso la ricostruzione è fatto obbligo ai produttori e importatori di pneumatici di provvedere, singolarmente o in forma associata e con periodicità almeno annuale, alla gestione di quantitativi di pneumatici fuori uso pari a quelli dai medesimi immessi sul mercato e destinati alla vendita sul territorio nazionale, provvedendo anche ad attività di ricerca, sviluppo e formazione finalizzata ad ottimizzare la gestione dei pneumatici fuori uso nel rispetto dell'articolo 177, comma 1. Ai fini di cui al presente comma, un quantitativo di pneumatici pari in peso a cento equivale ad un quantitativo di pneumatici fuori uso pari in peso a novantacinque.

2. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, da emanarsi nel termine di giorni centoventi dalla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto, sono disciplinati i tempi e le modalità attuative dell'obbligo di cui al

comma 1. In tutte le fasi della commercializzazione dei pneumatici è indicato in fattura il contributo a carico degli utenti finali necessario, anche in relazione alle diverse tipologie di pneumatici, per far fronte agli oneri derivanti dall'obbligo di cui al comma 1. Detto contributo, parte integrante del corrispettivo di vendita, è assoggettato ad IVA ed è riportato nelle fatture in modo chiaro e distinto. Il produttore o l'importatore applicano il rispettivo contributo vigente alla data della immissione del pneumatico nel mercato nazionale del ricambio. Il contributo rimane invariato in tutte le successive fasi di commercializzazione del pneumatico con l'obbligo, per ciascun rivenditore, di indicare in modo chiaro e distinto in fattura il contributo pagato all'atto dell'acquisto dello stesso.

Orbene il legislatore richiede al comma 1 in primo luogo la gestione dei p.f.u., garantendo il perseguimento di finalità di tutela ambientale, ottimizzandone all'uopo anche il loro recupero, prevede poi la gestione dei suddetti pneumatici in forma singola o associata, senza ulteriori specificazioni, demanda al comma 2 in ultimo ad apposito decreto ministeriale la disciplina unicamente dei tempi e delle modalità attuative dell'obbligo di cui al comma 1.

La Società ricorrente svolgeva attività di importazione e vendita di nuovi pneumatici, in forma individuale, per circa 3.000 tonnellate l'anno, con 66 dipendenti e un fatturato di €37 milioni per il 2018 e, in adesione alla suddetta normativa e al D.M. attuativo n. 82 del 2011, si occupava anche della corrispondente raccolta e smaltimento dei pneumatici fuori uso (p.f.u.), secondo le suddette percentuali di attività: in Sicilia per il 62,50%, in Calabria per il 14,75%, in Puglia per il 6,92%, in Campania per il 5,32%, in Basilicata per il 5,16%, nel resto dell'Italia al di sotto del 2,00%, intrattenendo rapporti coi gommisti da un lato e con gli smaltitori dall'altro.

Con il D.M. impugnato in parte qua, ovvero con gli artt. 5, commi 2, 4, 5, 6, 7, 10, comma 2 e gli allegati V, VI, punti 9, 10, VII, surriportati, si stabiliva tuttavia in via innovativa quanto segue: gli operatori che immettono sul mercato 200 o più tonnellate di pneumatici devono assolvere agli obblighi di gestione dei p.f.u. su tutto il territorio nazionale, secondo, inoltre, un imposto target percentuale di raccolta per aree regionali; gli stessi devono dimostrare con un apposito progetto di essere effettivamente in grado di operare su tutto il territorio nazionale e secondo criteri di economicità, efficacia, efficienza e trasparenza, indicando, tra l'altro, i criteri di copertura globale mediante l'individuazione degli impianti di recupero e le relative autorizzazioni nonché per le attività di prelievo e di trasporto, le informazioni sui soggetti abilitati nelle diverse aree geografiche; detti operatori indicano ogni anno le quantità di p.f.u. raccolte per ciascuna area regionale con la percentuale di realizzazione sugli obiettivi di raccolta; i gestori individuali debbono uniformarsi a dette disposizioni, pena l'interruzione dell'attività e l'irrogazione, ex lege, di una sanzione amministrativa pecuniaria.

Tanto esposto in fatto e diritto, va ulteriormente precisato che la gestione dei p.f.u., proprio per come conformata, appare intimamente connessa con quella della vendita dei pneumatici nuovi (si vendono copertoni nuovi, si raccolgono e si smaltiscono copertoni usati, ex D.M.); che il ciclo di vita dei p.f.u. si inserisce dunque in un

ambito di attività nel complesso di natura commerciale; che gli investimenti richiesti per conseguire apprezzabili economie di scala ed un ritorno economico richiedono dimensioni non trascurabili dell'impresa.

Tutto ciò pone all'evidenza gli operatori individuali, che svolgono attività prevalentemente in ambito locale, ma con volume di gran lunga superiore alla fissata soglia, di irrilevante rilevanza, di 200 tonnellate, di fronte a scelte ineludibili: ridurre drasticamente la propria attività, mettendo seriamente a rischio la sopravvivenza della propria impresa, oppure aderire ad uno dei principali consorzi che operano a livello nazionale.

L'evidenza di detta opzione necessitata discende dalla serie dei nuovi obblighi imposti, che in sostanza richiedono un'operatività concreta ed effettiva su tutto il territorio nazionale, anche, per giunta, con specifici target percentuali di raccolta per tutte le aree regionali, invece che una gestione del servizio ben più efficiente a breve distanza, dunque per la ricorrente prevalentemente in Sicilia, dove è presente la sua sede.

Continuare a operare singolarmente, con l'imposta frammentazione e delocalizzazione del servizio, avrebbe richiesto e comportato, tra l'altro, la stipula di nuovi contratti, l'aumento del rischio d'impresa, l'aggravio dei costi e il conseguente aumento dei prezzi di vendita.

E infatti la ricorrente si è vista costretta ad aderire, con atto n. 47 del 9 ottobre 2020, ad uno dei consorzi dominanti del settore, a cui ha affidato la gestione dei p.f.u. fino a fine 2021 (cfr. deposito del 3 dicembre 2020).

Dunque il nuovo sistema normativo regolamentare appare rafforzare il regime di oligopolio esistente, condurre alla concentrazione in pochi soggetti delle attività, eliminando di fatto gli operatori singoli, introdurre in definitiva un significativo elemento distorsivo della concorrenza.

La nuova disciplina posta dal D.M. in parte qua inoltre sottopone irragionevolmente le imprese che operano singolarmente, dalle 200 tonnellate in su, e quelle in forma associata allo stesso trattamento nell'imporre in entrambe le ipotesi l'attività sull'intero territorio nazionale, limitandone fortemente poi di fatto, come visto, l'autonomia imprenditoriale; venendo poi meno la corrispondenza localizzativa tra venduto e smaltito, si rischia di rendere un servizio meno efficiente oltre che disattendere il principio di responsabilità che deve presiedere detta delicata attività di smaltimento e recupero.

Le disposizioni censurate, contenute nel predetto D.M. n.182 del 2019, si pongono così in chiaro contrasto con la previsione legislativa di riferimento, di cui al cennato art.228 del D.Lgs. n.152 del 2006, che lascia libere le imprese che immettono sul mercato i pneumatici di gestire i p.f.u. in forma singola o associata, senza ulteriori specificazioni di sorta, con il solo vincolo del perseguimento delle finalità di tutela ambientale.

In secondo luogo le previsioni regolamentari in argomento, lungi dal perseguire le finalità di tutela ambientale fissate dal predetto legislatore, incidendo sull'attività principale e lucrativa di vendita dei pneumatici, fortemente condizionata, appaiono produrre un effetto di sviamento, comportante, come suesposto, la concentrazione dell'attività di smaltimento in mano a pochi operatori, con chiusura del mercato, rischi di inefficienze e attenuazione dell'osservanza del principio di responsabilità.

Dette previsioni altresì, come dedotto in ricorso ed emerso, nell'imporre al medesimo ricorrente, operante prevalentemente in Sicilia, un'attività di smaltimento di p.f.u. in tutta Italia, risultano carenti di ragionevolezza e adeguatezza, non ben calibrate e proporzionate.

Viziato in via consequenziale risulta dunque anche l'art.10, comma 2 del D.M. n.182 del 2019, laddove, oltre a fissare un termine incongruo di mesi 6 per l'adeguamento al nuovo regime normativo, si ricollega al già censurato art.5, commi 2, 4 del D.M..

Non risultano in ultimo persuasive le difese del Ministero, laddove richiamano da un lato l'art.8 bis, comma 3 della Direttiva 2008/98/UE, sostituita dalla Direttiva 2018/851/UE, secondo cui la gestione dei rifiuti non deve essere limitata alle aree in cui risulta più proficua, dall'altro il parere interlocutorio del Consiglio di Stato n.1459 del 2018.

Invero, quanto alla predetta disposizione eurounitaria, occorre evidenziare che la stessa si limita a richiamare gli Stati membri sulla necessità che la gestione dei rifiuti non trascuri nessuna zona, ma non correla necessariamente in alcun modo al volume di pneumatici immessi sul mercato un'estensione dell'obbligo di gestione dei p.f.u. su tutto il territorio nazionale, non imponendo quindi che raggiunta la quota, minima, di 200 tonnellate di copertoni immessi sul mercato si debba poi procedere allo smaltimento dei p.f.u. in tutta Italia; con riferimento invece al parere del Consiglio di Stato, va rilevato che lo stesso non si occupa delle problematiche specifiche sollevate in gravame dalla ricorrente.

Ne consegue che l'art.5, commi 2, 4, 5, 6, 7 e l'art.10, comma 2 del D.M. n.182 del 19 novembre 2019 vanno annullati, unitamente agli allegati V, VI, punti 9, 10, VII laddove riferiti agli operatori singoli che immettono sul mercato pneumatici per almeno 200 tonnellate l'anno.

In considerazione della peculiarità delle questioni trattate, sussistono nondimeno giuste ragioni per compensare le spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso n.5523/2020 indicato in epigrafe e per l'effetto annulla l'atto impugnato nella parte indicata in motivazione.

Compensa le spese di giudizio tra le parti.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 gennaio 2021, tenutasi mediante collegamento da remoto, in videoconferenza, ex art.25, comma 2 del D.L. n.137 del 2020 (conv. in Legge n.176 del 2020), con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Silvio Lomazzi, Consigliere, Estensore

Ofelia Fratamico, Consigliere

L'ESTENSORE

Silvio Lomazzi

IL PRESIDENTE

Elena Stanizzi

IL SEGRETARIO